ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

LUBLIN-POLONIA

VOL.XXIV,8 SECTIO H 1990

Zakład Planowania Społeczno Gospodarczego i Przestrzennego
Wydsiału Ekonomicznego UMCS

Eduardo Carlos TORRES AVILÉS

Cele i kierunki polityki ekonomicznej w Meksyku

Aims and Directions of the Economic Policy in Mexico

Analizując przebieg i realizację celów polityki ekonomicznej w Meksyku od drugiej wojny światowej po dzień dzisiejszy można mówić, że była ona ukierunkowana na uprzemysłowienie kraju. W procesie tym upatrywano możliwość przyspieszenia procesów rozwojowych, zmian w strukturze gospodarki zdominowanej przez sektor rolny i uzależnionej od jego cyklicznego rozwoju, łagodzenia dysproporcji w rozwoju regionalnym, osiąganie bardziej sprawiedliwego podziału dochodu narodowego i związania gospodarki meksykańskiej ze światową. Industrializację kraju realizowano przy zastosowaniu dwóch koncepcji rozwoju. Pierwsza orientowała gospodarkę na rynek wewnętrzny i reprezentowała strategię substytucji dóbr i usług importowanych (lata 1939-1976), zaś druga ukierunkowała ją na rynek zewnętrzny i silne zdynamizowanie rozwoju sektora eksportowego (od 1976 r. do dnia dzisiejszego).

Realizowany w latach 1939-1976 proces industrializacji Meksyku można podzielić na trzy etapy sprowadzające się do:

1) substytucji konsumpcyjnych dóbr importowanych (lata 1939-1960),

2) substytucji importowanych półfabrykatów i dóbr konsumpcyjnych (lata 1960-1970),

3) substytucji importowanych dóbr kapitałowych i półfabrykatów oraz napędzenia eksportu produktów przetwórczych (lata 1970-1976).

W pierwszym etapie industrializacji (1939-1960) o tempie wzrostu produktu wewnętrznego (brutto - 6% średnio rocznie) decydował sektor rolny (wzrost o 7,4% średnio rocznie). Wysoka dynamika sektora rolnego była efektem zielonej rewolucji opartej na wielkich inwestycjach melioracyjnych, stosowaniu ziaren wysoko wydajnych, nawozów sztucznych i mechanizacji. Okres prosperity sektora rolnego zakończył się w 1965 r. importem produktów rolniczych, choć dodatni bilans handlowy w tym sektorze utrzymywał się do 1980 r.

Dynamiczny rozwój sektora rolnego w latach 1939-1960 był wykorzystany dla finansowania procesu industrializacji. W tym okresie sektor rolny spełniał zadania sprowadzające się m.in. do wyżywienia szybko powiększającej się ludności miejskiej, dostarczania surowców i siły roboczej dla przemysłu, napędzania eksportu. Ponoszone przez sektor rolny koszty uprzemysłowienia kraju były zawyżane przez realizację kosztownej formy industrializacji.[1] Znajdowało to odzwierciedlenie w koncentracji działalności przemysłowej w kilku metropoliach, imporcie nowoczesnej i jednocześnie kapitałochłonnej technologii, pasywnej roli przemysłu krajowego w handlu zagranicznym.

Stosowana w pierwszym etapie industrializacji Meksyku polityka fiskalna, finansowa, monetarna i handlowa były korzystne dla ekspansji działalności przemysłowej, preferującej początkowo przemysł lekki, później przemysły podstawowe i strategiczne. Ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw realizujących popieraną produkcję, mniejsze stawki celne na importowane surowce, maszyny i sprzęt dla przedsiębiorstw przetwórczych, subsydia na inwestycje i minimalna stopa oprocentowania kredytów - wszystko to w sumie zdynamizowało proces akumulacji i przyciągnęło kapitał zagraniczny. Jednakże efekty te były w dużej mierze osiągane kosztem dyskryminacji celów społecznych, związanych z podziałem dochodu narodowego, rozszerzaniem rynku wewnętrznego czy zrównoważonym rozwojem regionalnym. Towarzyszyła temu wysoka inflacja, która pociągnęła trzykrotną dewaluację peso. Zjawisko inflacji traktowano jako wówczas pożądane, bo umożliwiające proces industrializacji, przy zachowaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Ważnym elementem w rozwoju gospodarczym Meksyku w latach 1939-1960 była polityka wydatków sektora publicznego. Sektor ten przejmował stopniowo coraz więcej gałęzi o znaczącej roli dla rozwoju kraju (np. przemysł naftowy, elektryczny, metalowy, chemiczny, koleje, niektóre banki)

[1]H. Singer: *Problems of industrialization of under developed countries UNESCO Social Change and Economic Development,* Leiden 1953, s. 157-163.

bądź był w nich poważnym udziałowcem (np. w petrochemii, lotnictwie, gazownictwie). Od 1950 r. udział inwestycji publicznych w globalnych utrzymywał się mniej więcej na poziomie 40%, zaś wydatki globalne rzędu nie przekraczały 11% dochodu narodowego. Źródłem ich finansowania były w 3/4 dochody fiskalne, w pozostałej części kredyty wewnętrzne i zewnętrzne. Inwestycje publiczne nie miały jednak wyraźnego charakteru inflacyjnego.[2] Dochody fiskalne, pochodzące z opodatkowania były niskie (ok. 9% produktu wewnętrznego brutto w 1960 r.) i nie obciążały gospodarki meksykańskiej. Finansowanie rozwoju z własnych oszczędności państwa meksykańskiego pozwoliło utrzymać umiarkowany stopień zadłużenia publicznego (jego wzrost sięgał w tym czasie 10% oszczędności netto w Meksyku).[3]

Na lata 1958-1970 przypada okres stabilizacji rozwoju gospodarki meksykańskiej. Cele polityki ekonomicznej nadal koncentrowały się na industrializacji kraju. Dla jej przyspieszenia skierowano poważne środki na rozwój infrastruktury technicznej, stosowano niskie oprocentowanie kredytów w przypadku podejmowania pożądanej produkcji przemysłowej, rozwinięto liczne przywileje polityki fiskalnej itp. Polityka ekonomiczna była w tym czasie również nastawiona na uzyskanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, zahamowanie inflacji, powiększenie stopy oszczędności i inwestycji, wzrost wydajności pracy i płac realnych oraz utrzymanie sztywnego kursu walutowego.

W latach 1960-1970 stopa wzrostu produktu wewnętrznego brutto wynosiła 7% średnio rocznie. Inflacja była mniejsza niż w okresie poprzednim (wzrost o 2,4% średnio rocznie), choć wyższa od notowanej wówczas w Stanach Zjednoczonych. Ponieważ kurs peso-dolar utrzymywał się na niezmienionym poziomie, w warunkach przewagi handlowej Meksyku ze Stanami Zjednoczonymi doprowadziło to do rewaluacji peso i różnych form nacisku zmierzających do zwiększania protekcjonizmu państwowego, zwłaszcza w przemyśle.

Rewaluacja peso w stosunku do dolara silnie dotknęła eksport, który w latach sześćdziesiątych objęty był specjalną stopą oprocentowania kredytowego. Zahamowanie wzrostu eksportu bylo równoznaczne z traceniem przez Meksyk rynków zewnętrznych. Przy wyższej dynamice importu (7% średnio rocznie w latach 1960-1970), niż eksportu (5%) i rosnącym deficycie budżetowym (z 0,5% w stosunku do produktu wewnętrznego brutto w 1960

[2] W. Raymond Goldsmith: *The Financial Development in Mexico.* Paris, Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development, 1966, s. 37

[3] Dane MFW; inflacja w Stanach Zjednoczonych sięgała 1,5% średnio rocznie.

r. do 6,7% w 1970 r.) gospodarka meksykańska była zmuszona oprzeć się na zadłużeniu zewnętrznym (14,5% średnio rocznie) i na wpływach z turystyki zagranicznej (15,3% średnio rocznie).

U progu lat siedemdziesiątych Meksyk należał do krajów o dynamicznie rozwijającej się gospodarce, silnym systemie monetarnym i ustabilizowanej sytuacji politycznej. Świadczyło to o poprawności funkcjonowania mechanizmów wzrostu gospodarczego. Odmienna ocena dotyczyła mechanizmów dystrybucji, które były "stępione". Oznaczało to, że instrumenty polityki ekonomicznej pozwoliły osiągnąć wzrost gospodarczy, ale jednocześnie doprowadziły do powstania głębokich problemów strukturalnych. W konsekwencji gospodarka stanęła przed brakiem możliwości kontynuowania przyspieszonego rozwoju. Zadecydowały o tym również inne zjawiska jak: dekapitalizacja sektora rolnego, który w związku z tym nie mógł już spełnić funkcji finansowania industrializacji kraju; silne dysproporcje w podziale dochodu narodowego; głębokie zróżnicowania w rozwoju regionalnym na korzyść obszarów skupiających metropolie miejsko-przemysłowe; rosnące ograniczenia finansowe państwa; zakłócenia w systemie monetarnym. Niewydolność gospodarki i protest społeczny narzuciły konieczność zmian w strategii rozwojowej i modelu gospodarczym państwa.

Nowe kierunki polityki ekonomicznej w latach 1971-1976 znalazły wyraz w zwiększeniu aktywnej roli państwa w procesach rozwojowych (wzrost integracji w działalność produkcyjną oraz dystrybucję dóbr i usług), przy jednoczesnym tworzeniu korzystnych warunków przez państwo dla akumulacji prywatnej. Uruchomione mechanizmy dystrybucji miały na celu polepszenie warunków życia najsłabszych warstw społeczeństwa i likwidacji w tym zakresie dysproporcji. Zwiększono udział wydatków publicznych w produkcie wewnętrznym brutto (z 26,8% w 1971 r. do 39,6% w 1976 r.). Blisko połowę wydatków budżetowych przeznaczono na rozwój przemysłu energetycznego i realizację programów socjalnych (edukację narodową, ochronę zdrowia, budownictwo mieszkaniowe, wyżywienie ludności).[4]

Lata 1971-1976 charakteryzuje zjawisko pogłębiającej się inflacji, w znacznym stopniu popieranej przez państwo. Jej bowiem przeciwieństwem mogła być tylko recesja, która wymagała zabiegu ortodoksyjno- monetarystycznego dla zahamowania wzrostu cen.

Zjawisko inflacji wywoływał powiększający się deficyt budżetowy (z 2,5% w 1971 r. do 7,4% w 1976 r.), jako skutek polityki cen i usług państwowych, którą cechował przepływ dotacji państwowych do

[4]Dane Ministerstwa Programowania i Budżetowania: Informacion Economica i Social Basica, vol I, nr 3, Mexico 1977.

przedsiębiorstw prywatnych oraz wzrost wydatków budżetowych. Deficyt ten był finansowany z kredytów wewnętrznych i zewnętrznych.[5] Inflację powodowało też zwiększenie siły nabywczej klas pracujących, któremu odpowiadał wzrost cen. Początkowo, tj. do r. 1973, wzrost cen był efektem inflacji importowanej. Zakłócenia w systemie monetarnym świata oraz inflacja międzynarodowa przeszły poprzez handel zagraniczny na gospodarkę meksykańską. Od 1974 r. inflację pogłębiały inne czynniki, jak brak podaży wewnętrznej wskutek nakręconego popytu przez dynamicznie rosnące wydatki budżetowe państwa, wzrost stopy procentowej, wzrost podatków pośrednich itp.

W warunkach inflacji szczególnie dynamiczna była polityka inwestycyjna państwa (wzrost inwestycji wyraźnie przewyższał wzrost produktu wewnętrznego brutto). Kierunki inwestowania dotyczyły przede wszystkim podstawowych gałęzi przemysłu (energetyki, metalurgii, petrochemii) oraz rolnictwa i związanych z nim przemysłów (np. produkcji nawozów sztucznych).

Rok 1976 przyniósł zmianę modelu gospodarki meksykańskiej. Zakładał on rozwój zmierzający do podniesienia zewnętrznej rangi państwa, głównie poprzez zdobycie bardziej liczącej się pozycji w międzynarodowym podziale pracy. Pod kątem dynamiki wzrostu i sposobów wykorzystania instrumentów polityki ekonomicznej państwa, w realizacji przyjętego modelu wyróżnić można dwa etapy przypadające na lata:

1) 1976-1981, pokrywające się z wysoką dynamiką wzrostu gospodarczego i zadłużenia zewnętrznego oraz szybko wzrastającym eksportem ropy naftowej;

2) 1982-1988, cechujące się załamaniem wzrostu, stagnacją i inflacją gospodarczą.

Obserwowany w latach 1976-1981 wysoki wzrost gospodarczy (o 7,4% średnio rocznie) jest w znacznej mierze pochodną zwiększonego udziału państwa w życiu gospodarczym kraju. Rośnie udział wydatków sektora publicznego w produkcie wewnętrznym brutto (w 1981 r. do 47%),[6] które są finansowane z kredytów wewnętrznych i zewnętrznych. Przyniosło to wzrost zadłużenia zewnętrznego sektora publicznego z 19,6 mld dolarów w 1976 r. do 52,9 mld dol w 1981 r. [7] Spadają wydatki państwa na cele socjalne (do 14,6% w 1981 r.).[8]

[5] *Ibid.* s. 45-51.
[6] Dane SPP.: Sistema de Cuentas Nacionales de Mexico.
[7] Nacional Financiera la Economia Mexicana en Cifras. Edicion 1988.
[8] Ibidem.

Polityka ekonomiczna państwa w latach 1976-1981 koncentrowała się na realizacji sektorowych i regionalnych priorytetów rozwoju. W działalności przemysłowej ze szczególnych przywilejów (ulg fiskalnych, specjalnych stawek celnych, niższych stóp procentowych, kredytów itp.) korzystały branże agroprzemysłowe, produkcja eksportowa dóbr kapitałowych i przetworzonych. W sektorze rolnym kładziono nacisk na zagospodarowanie nowych ziem uprawnych, wyposażenie rolnictwa w urządzenia infrastruktury, sprzęt, maszyny, bazę magazynową i przetwórczą. W rozwoju regionalnym głównym punktem zainteresowania było zahamowanie nadmiernego rozwoju miasta Meksyku. Efekty tych działań zostały pomniejszone przez niedostateczną dyscyplinę w wykorzystaniu środków budżetowych oraz błędne decyzje w polityce monetarnej i handlowej. Korzyści eksportowe zostały w znacznej mierze zniwelowane wskutek odroczenia w 1980 r. przystąpienia Meksyku do GATT-u.

W latach 1976-1981 rośnie niekontrolowana inflacja (średnio rocznie o 24,6%) i spadają płace realne (o 30%). Pogłębiają się dysproporcje w podziale dochodu narodowego. Błędna polityka monetarna przejawiające się m.in. w sztywnym kursie walutowym, doprowadza do spekulacji finansowej. Liberalizacja handlu zagranicznego, dynamiczny eksport ropy naftowej i niektóre gałęzie przemysłu przetwórczego nie wpłynęły na poprawę bilansu handlowego kraju, który był ujemny. Powodem tego było niedostosowanie polityki monetarnej do kursu walutowego. Przyniosło to rewaluację peso i wzrost importu.

Tak więc można mówić o wysokiej cenie sukcesów gospodarczych Meksyku w latach 1976-1981. Efekty te, w postaci szybkiego wzrostu gospodarczego, powstania silnej bazy energetycznej, opartej na ropie naftowej, rozwoju prestiżowych sektorów i branż gospodarczych, zostały okupione niezwykle trudną, bo nie notowaną w historii gospodarczej Meksyku, sytuacją finansową. Wystąpiły deficyty w systemie fiskalnym, handlowym i płatniczym. Znaczne zadłużenie zewnętrzne i jego obsługa doprowadziły do kryzysu finansowego, co z kolei przyniosło stan stagnacji inflacyjnej.

W latach 1982-1988 gospodarkę meksykańską charakteryzuje stagniflacja oraz obniżenie poziomu konsumpcji i inwestycji. Produkt wewnętrzny brutto wzrastał tylko o 1,5% średnio rocznie. Cele polityki ekonomicznej były nastawione na łagodzenie silnych zaburzeń socjo-ekonomicznych. Zmierzały również do zewnętrznego otwarcia gospodarki meksykańskiej, poprzez rozwój produkcji eksportowej i zmiany w jej strukturze. Działania wewnętrzne polityki koncentrowały się na porządkowaniu gospodarki (zmniejszeniu inflacji, stabilizowaniu kursu walutowego, odzyskaniu zdolności wzro-

stowej na innych podstawach itp.) i przeprowadzeniu pożądanych zmian strukturalnych (m.in. w podziale produktu narodowego, aparacie wytwórczym, życiu społecznym i gospodarczym kraju, systemie ekonomii mieszanej). Na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 1983 r. kierowanie gospodarką narodową oparto na systemie planowania.[9] Umożliwiło to lepsze koordynowanie działań polityki ekonomicznej państwa.

W latach osiemdziesiątych jednym z głównych kierunków polityki ekonomicznej było ograniczenie partycypacji państwa w życiu gospodarczym do tzw. działalności strategicznych i priorytetowych. Wpłynęło to na zwiększenie efektywności produkcji i poprawę stanu finansów publicznych. Silnie ograniczono wydatki budżetowe, głównie poprzez zahamowanie, a nawet redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym. Zahamowano wzrost inflacji ze 120% w 1982 r. do ok. 15% w 1988 r. W tym celu przeprowadzono zabieg finansowo-monetarystyczny i wprowadzono tzw. "pakt solidarności ekonomicznej" (zerowe podnoszenie cen dóbr i usług przy 3-procentowym wzroście płac). Pełny sukces na tym odcinku ograniczyły dwa wydarzenia, które ugodziły w gospodarkę meksykańską, tj. trzęsienie ziemi w 1985 r. oraz gwałtowny spadek cen ropy naftowej w 1986 r.

W warunkach stagnacji i pogłębiających się trudności gospodarczych obserwuje się wyraźne ożywienie w handlu zagranicznym. Wzrost eksportu osiągnięto nie tylko w wyniku rozwijania szeregu przywilejów i ułatwień w tej dziedzinie, lecz także wskutek kształtowania korzystnych zmian w jego strukturze. Odzwierciedlało to spadek udziału ropy naftowej z 63% do 32% na korzyść produktów przemysłu przetwórczego z 16% do 62%.[10]

W latach osiemdziesiątych państwo meksykańskie prowadziło politykę "dobrego płatnika" wobec wierzycieli zagranicznych. Stosowane w tym celu zabiegi, sprowadzające się głównie do dopasowania polityki finansowej i monetarnej do zmian zewnętrznych i wewnętrznych pociągały koszty, które ponosiły uboższe warstwy społeczeństwa. Zniwelowało to efekty polityki socjalnej i spowodowało pogłębienie zróżnicowań w podziale dochodu narodowego.

Reasumując można twierdzić, iż cele i kierunki polityki ekonomicznej w Meksyku realizowane od drugiej wojny światowej po dzień dzisiejszy, przyniosły określone efekty, bez względu na preferowane w poszczególnych

[9] Por. E. C. Torres Aviles: *System planowania w gospodarce narodowej Meksyku*, "Gospodarka Planowa" 1987 12, s. 513-516.

[10] Przyjęto za: Presidencia de la Republica Sexto Informe de Ejecucion del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 oraz Nacional Financiera, La Economia Mexicana en Cifras, Edicion 1986.

okresach modele gospodarki i wywodzące się z nich strategie rozwojowe. Znajdowało to odzwierciedlenie bądź w dynamicznym wzroście gospodarczym, bądź w realizacji korzystnych zmian strukturalnych typu produkcyjnego. Efekty te były jednak często osiągane kosztem celów społecznych. Nie zmienia to faktu, że głównym wyzwaniem polityki ekonomicznej Meksyku pozostaje ciągle, dążenie do rozwoju bardziej zrównoważonego i społecznie sprawiedliwego.

SUMMARY

The paper concentrates on the analysis of the directions in the economic policy in Mexico between 1939 and 1988. On this basis, certain evaluations are presented concerning the activity, flexibility and efficiency of this policy in solving the problems of economic and social life in the Mexican State. What has been stressed is an interaction between the aims and means of the economic policy and the strategies of development which were binding in particular periods of the models of the economy and which followed from the former. The model of closed economy which was in force until 1976 was based on the strategy of substituting imported goods and services and was meant for the achievement of a high rate of economic development. The means applied to this end was the country's industrialization. A change in the economic model came about in 1976. It was forced by increasing difficulties in achieving an accelerated economic growth as well as the swelling structural problems. The new model continued to prefer the country's industrialization, but on different basis. It was directed at opening the Mexican economy and raising the rank of the state abroad through reaching a significant position in the international division of labour. Maintaining a high dynamics of the growth in the conditions of model changes (1976-1981) brought about an increase of debts abroad and growth of inflation. Structural changes and regulation of the economy appeared to be necessary (1982-1988). This checked the economic growth and a negative influence on the realisation of social goals. This does not change the fact that the main challenge for the economic policy in Mexico is still provided by an aspiration to develop a more balanced and socially just state.